

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Olsztynie
WYDZIAŁ II

Dnia	27 lutego 2023 r.
Sygn. akt:	II SA/OI 426/21

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu



Rada Miejska w Dobrym Mieście

ul. Warszawska 14

11 – 040 Dobre Miasto

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 27 lutego 2023 roku sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie przesyła w załączeniu odpis wyroku z dnia 24 czerwca 2021 roku ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego. Jednocześnie zwraca akta administracyjne.

specjalista
Grabowski
Wojciech Grabowski

W załączeniu:

1. odpis prawomocnego orzeczenia z uzasadnieniem;
2. akta administracyjne sprawy – 2 segregatory.

Sygn. akt II SA/OI 426/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 czerwca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodnicząca sędzia WSA Alicja Jaszczyk-Sikora (spr.)
Sędziowie sędzia WSA Ewa Osipuk
 sędzia WSA Piotr Chybicki

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 24 czerwca 2021 r.
sprawy ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Dobrym Mieście
z dnia 26 listopada 2020 r. nr XXXVI/186/2020
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
fragmentu miasta Dobre Miasto w rejonie ulic Wojska Polskiego, Fabrycznej
i granicy administracyjnej miasta
stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA
Grabowski
Włodzisław Grabowski

Wyrok jest prawomocny

od dnia: 13 grudnia 2022

Krzysztof Nesterek
podpis st. referendarza sądowego

UZASADNIENIE

W dniu 30 marca 2021 r. Wojewoda Warmińsko-Mazurski zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie uchwałę Rady Miejskiej w Dobrym Mieście nr XXXVI/186/2020 z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Dobrego Miasto w rejonie ulic Wojska Polskiego, Fabrycznej i granicy administracyjnej miasta (dalej jako: „uchwała”, „m.p.z.p.”). Podniósł, że zaskarżona uchwała narusza w sposób istotny zarówno zasady sporządzania planu miejscowego, jak i tryb jego sporządzenia. Wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości i rozpatrzenie skargi w trybie uproszczonym. Zaskarżonej uchwale zarzucił:

I. Niewypełnienie dyspozycji art. 67a ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.), dalej jako: „u.p.z.p.”, skutkujące brakiem załącznika zawierającego zbiór danych przestrzennych.

II. Przekroczenie granic władztwa planistycznego poprzez nieuwzględnienie w ustaleniach planu (a wcześniej studium) przeznaczenia terenu zgodnego z wydanym pozwoleniem na budowę na działce nr 70/9 (art. 1 ust. 3, art. 3 ust. 1 u.p.z.p.); naruszenie zasad ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju (art. 1 ust. 1, 2 i 3, art. 2 pkt 1, 2). Wojewoda podał, że decyzją z dnia 19 czerwca 2015 r. Burmistrz Dobrego Miasta ustalił na rzecz właściciela działki nr 70/9 obręb 5, Dobrego Miasto, warunki zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego z garażem. Inwestycja jest w trakcie realizacji. Zgodnie z ówczesnym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Dobrego Miasto, działka nr 70/9, jak również działka sąsiednia nr 70/8, należąca do tych samych właścicieli, miały przeznaczenie jako tereny mieszkaniowe i usługowe o niskiej intensywności, zlokalizowane w granicach administracyjnych miasta (przylegające do północnej granicy miasta). W dniu 29 grudnia 2016 r., Rada Miejska w Dobrym Mieście podjęła uchwałę nr XXXIV/221/2016 w sprawie przystąpienia do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Dobrego Miasto w rejonie ulic Wojska Polskiego, Fabrycznej i granicy administracyjnej miasta. W pierwotnym projekcie uchwały Burmistrz określił przeznaczenie działek 70/8

i 70/9, zgodnie z obowiązującym studium, jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami nieuciążliwymi (1 MNU, 2MNU, 3MNU) i tereny zabudowy usługowej (1 U, 2U). Następnie, w związku z pismem Rady Miejskiej z 16.05.2019 r. i uwagą właściciela terenu sąsiedniego, zmienił przeznaczenie terenu, obejmującego m.in. działki 70/8 i 70/9 na tereny zabudowy przemysłowo-usługowej, składów i magazynów (1 PU). Jednocześnie stosowne zmiany zostały wprowadzone do studium. Obecnie w studium to teren produkcji, usług i handlu. Wojewoda skonstatował, że w każdym wypadku, przy podejmowaniu inicjatywy planistycznej, organ planistyczny musi brać pod uwagę, aby nie doprowadzić do sytuacji, w której doszłoby do ponad ustawowego i nieuzasadnionego racjami społecznymi ograniczenia indywidualnych interesów właścicieli nieruchomości objętych planem. Gmina, sprawując władztwo planistyczne, musi mieć na uwadze, że wprowadzone ograniczenia prawa własności muszą być konieczne za względu na wartości wyżej cenione. Na organie uchwalającym akt planistyczny ciąży każdorazowo obowiązek wyważenia interesów prywatnych i interesu publicznego. Zatem w każdym przypadku organ gminy musi wykazać, że ingerencja w sferę prawa własności pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Konieczne jest takie wyważenie ww. interesów, aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, w jak najmniejszym stopniu naruszając prawa właścicieli objętych planem. Nadto posunięcia planistyczne gminy, w wyniku których doszło do naruszenia własności, powinny być rzeczowo uzasadnione, z powołaniem przepisów prawnych, na mocy których nie istnieją inne rozwiązania niż te, które przyjęto w uchwale planistycznej (wyrok NSA z 19 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 241/17). Zdaniem Wojewody, Rada Miejska nadużyła władztwa planistycznego poprzez nieuwzględnienie przy sporządzaniu projektu planu miejscowego i studium praw nabytych przez właścicieli w związku z uzyskanym pozwoleniem na budowę budynku mieszkalnego. Trudno uznać, że ustalenie na działkach 70/8 i 70/9 funkcji przemysłu i usług było uzasadnione koniecznością ochrony interesu publicznego. Tym bardziej, iż nie sporządzono uzasadnienia do projektu planu (art. 15 ust.1 u.p.z.p.), zaś zmiana przeznaczenia spornego terenu odbyła się w sposób uniemożliwiający partycypację społeczną. Właściciele nieruchomości dowiedzieli się o wprowadzonej zmianie dopiero w chwili wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu (art. 17 pkt 9 u.p.z.p.), co skutkuje naruszeniem art. 1 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p., zgodnie z którym w planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych. Pomimo złożenia zarówno przez właścicieli działek 70/8 i 70/9, jak i właścicieli terenów sąsiadujących z planowanym terenem 1 PU kilkunastu pism, w których sprzeciwili się planowanemu przeznaczeniu, wnioskując o pozostawienie dotychczasowego przeznaczenia usługowo-magazynowego na działce nr 71/19 oraz terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami nieuciążliwymi na działkach nr 70/8 i 70/9, nie otrzymali oni stosownych wyjaśnień. Jak wynika z treści uwag złożonych do projektu wyłożonego do publicznego wglądu, Gmina nie podjęła także próby dialogu z właścicielami. Powyższe wnioski zostały odrzucone z powodu niezgodności z polityką przestrzenną Gminy, lub w związku z nieposiadaniem przez składającego uwagę tytułu prawnego do nieruchomości. Organ nadzoru zaznaczył, że jest to niezgodne ze stanem faktycznym, bowiem w momencie rozpatrywania uwag obowiązywała polityka przestrzenna wskazująca na rozwój tego terenu w kierunku zabudowy mieszkaniowej i usługowej o niskiej intensywności. Jednocześnie, gmina uwzględniła uwagę przedsiębiorcy, prowadzącego działalność na działce nr 71/19, który sprzeciwił się przeznaczeniu m.in. działek nr 70/8 i 70/9 na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz usług nieuciążliwych, wnosząc o przeznaczenie ww. działek na funkcję przemysłowo-usługową bądź rolną. Powyższe postępowanie jest niezrozumiałe i niespójne z pierwotnym stanowiskiem Burmistrza oraz rodzi zastrzeżenia, co do równości obywateli wobec prawa. Wprawdzie, właściciele posiadający ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę, po uchwaleniu planu będą mogli zrealizować budynek mieszkalny mimo niezgodności z ustaleniami planu, w związku z przepisem art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., spowoduje to jednak, że np. w przypadku zamiaru przebudowy, rozbudowy budynku mieszkalnego, organ administracji architektoniczno-budowlanej odmówi wydania pozwolenia na budowę lub wniesie sprzeciw do zgłoszenia, z powodu niezgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Właściciele nieruchomości nie będą mogli również realizować kolejnych budynków o funkcji mieszkaniowej (co umożliwia znaczna powierzchnia działek). Planowany teren 1 PU (tereny zabudowy przemysłowo-usługowej, składów i magazynów) położony jest w otoczeniu terenów zabudowy wielorodzinnej, terenów zabudowy jednorodzinnej oraz terenów ogrodów działkowych (w tym działka nr 70/9, na której ma miejsce budowa domu jednorodzinnego z garażem). Podobnie, w pozostałej części opiniowanego planu miejscowego, tereny

zabudowy przemysłowo-usługowej, składów i magazynów (PU) zlokalizowane zostały w bezpośrednim sąsiedztwie terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowej wielorodzinnej oraz usług publicznych. Ponadto, stosownie do § 6 ust. 1 pkt 4 uchwały na terenach PU mogłyby powstać obiekty produkcyjne lub usługowe nawet o znacznym stopniu uciążliwości dla otoczenia (np. zakwalifikowane do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, o których mowa w przepisach odrębnych). Tak bliskie sąsiedztwo zabudowy przemysłowo-usługowej może uniemożliwiać zapewnienie właściwych pod względem higienicznym i zdrowotnym warunków zamieszkiwania, nauki czy wypoczynku ludności. Podobnie w swojej opinii wypowiedział się Warmińsko-Mazurski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny, twierdząc, iż uchwalenie zaproponowanych ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego może spowodować narażenia zdrowia ludzi na uciążliwości i szkodliwości środowiskowe. Dodatkowo, na spornym terenie (1 PU) oraz na pozostałych terenach zabudowy przemysłowo-usługowej, składów i magazynów, stosownie do art. 15 ust.3 pkt 3a u.p.z.p., określono granice terenu rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW wraz z granicami stref ochronnych wokół tych urządzeń. Przy tym w planie miejscowym nie wzięto pod uwagę terenu budowy budynku mieszkalnego na działce nr 70/9, zatem znajduje się on w granicach obszaru bezpośredniego oddziaływania urządzeń, o których mowa w ww. art. 15 ust.3 pkt 3a u.p.z.p. W związku z powyższym, z uwagi na brak odpowiedniego rozmieszczenia przestrzennego funkcji oraz brak bezkonfliktowego sąsiedztwa funkcji, należy uznać, że zaskarżona uchwała narusza zasadę ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, które są podstawowymi celami jakim powinien odpowiadać tego rodzaju dokument planistyczny.

III. Naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego poprzez:

1. Niezachowanie kolejności oraz nieuzasadniony odstęp czasowy pomiędzy czynnościami, określonymi w art. 17 pkt 1 i 2 u.p.z.p. oraz niewypełnienie dyspozycji art. 17 pkt 1 u.p.z.p. Organ nadzoru podniósł, że Burmistrz najpierw pismami z dnia 18 kwietnia 2017 r. zawiadomił organy i instytucje właściwe do uzgadniania i opiniowania planu o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu (art. 17 pkt 2), a dopiero 5 października 2017 r. wydał obwieszczenie, informujące o podjęciu uchwały (art. 17 pkt 1). Ponadto, w dokumentacji prac planistycznych znajduje się ogłoszenie prasowe - zaproszenie do udziału w Dobromiejskich Konsultacjach Społecznych

w sprawie przystąpienia do sporządzenia m.in. miejscowego planu, które nie wypełnia dyspozycji zawartej w art. 17 pkt 1 u.p.z.p., tj. nie wskazano terminu składania wniosków do planu. Dodatkowo, w dokumentacji prac planistycznych brak jest dowodów na udostępnienie informacji o podjęciu uchwały o przystąpieniu w Biuletynie informacji Publicznej.

2. Nieprawidłową realizację dyspozycji, zawartej w art. 19 u.p.z.p. oraz naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. poprzez niezachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych. Wojewoda zauważył, że po dokonaniu przez organ sporządzający czynności określonych w art. 17 pkt 4, 5, 6, 9, 11, 12, 14 u.p.z.p., Rada Miejska złożyła do Burmistrza pismo z dnia 16 maja 2019 r. o następującej treści: „Radni na wspólnym posiedzeniu Komisji Rady Miejskiej w Dobrym Mieście wypracowali wniosek do projektu uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Dobre Miasto w rejonie ulicy Wojska Polskiego, Fabrycznej i granicy administracyjnej miasta, aby od ulicy Fabrycznej do granicy administracyjnej miasta, pozostawić teren jako przemysłowo - usługowy (PU)”. W konsekwencji, pismem z dnia 4 czerwca 2019 r., kierownik Referatu Inwestycji i Nieruchomości działający z up. Burmistrza, zwrócił się do projektanta planu o wprowadzenie stosownych zmian, zgodnych z wnioskiem Rady - także w projekcie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Dobre Miasto oraz powtórzenie procedury planistycznej w wymaganym zakresie. Zmieniony projekt uchwały został przesłany do ponownego zaopiniowania i uzgodnienia przy pismach z dnia 16 grudnia 2019 r. i 19 grudnia 2019 r. Zmiana wprowadzona w oparciu o wniosek Rady Miejskiej diametralnie zmieniła przeznaczenie terenu zlokalizowanego na działkach nr 70/8 i 70/9 z pierwotnie planowanej jako teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami nieuciążliwymi (1MNU, 2MNU, 3MNU) i teren zabudowy usługowej (1U, 2U) - jako bufora pomiędzy planowanym terenem zabudowy przemysłowo - usługowej, składów i magazynów (działka nr 71/19), a nowo wydzielonymi działkami pod zabudowę mieszkalno-usługową, na tereny zabudowy przemysłowo-usługowej, składów i magazynów (1 PU). Wniosek Rady Miejskiej do projektu uchwały został złożony bez uzasadnienia i bez podjęcia stosownej uchwały zobowiązującej Burmistrza do jej wykonania. Stosownie do art. 15 u.p.z.p. projekt planu miejscowego sporządza wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Ponadto, zgodnie z § 4 uchwały w sprawie przystąpienia do opracowania planu wykonanie uchwały zostało

powierzone Burmistrzowi Dobrego Miasta. Z powyższego wynika, zdaniem Wojewody, że Rada Miejska nie miała kompetencji do sporządzania planu miejscowego. Powyższe spowodowało dezinformację społeczną, gdyż zainteresowane strony dowiedziały się o zmianie przeznaczenia nieruchomości, w stosunku do przeznaczenia aktualnego na październik 2018 r., dopiero w momencie wyłożenia zmienionego projektu planu miejscowego do publicznego wglądu w dniach: od 16 marca 2020 r. do 6 kwietnia 2020 r. Takie postępowanie jest niezrozumiałe, niespójne z pierwotnym stanowiskiem Burmistrza oraz rodzi zastrzeżenia, co do równości obywateli wobec prawa.

3. Brak uzasadnienia do projektu planu miejscowego (art. 15 ust. 1), a także brak w dokumentacji planistycznej dokumentów potwierdzających wykonanie analiz dotyczących zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium (art. 14 ust. 5). Wojewoda wskazał, że zgodnie z art. 15 ust.1 u.p.z.p.: „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. W uzasadnieniu przedstawia się w szczególności: 1) sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4; 2) zgodność z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1, wraz z datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 31 ust.2, oraz sposób uwzględnienia uniwersalnego projektowania; 3) wpływ na finanse publiczne, w tym budżet gminy”. Skonstatował, że z przedstawionej dokumentacji prac planistycznych oraz przedłożonej uchwały wynika, iż uzasadnienie nie zostało dołączone do żadnego projektu planu miejscowego.

4. Brak aktualnej prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wojewoda wskazał, że stosownie do treści § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego materiały planistyczne sporządzone na potrzeby projektu planu miejscowego powinny być aktualne na dzień przekazania tego projektu do opiniowania i uzgodnienia. Natomiast w dokumentacji prac planistycznych znajduje się jedynie prognoza skutków finansowych uchwalenia planu w brzmieniu z lutego 2018 r. Brak jest zatem aktualnej prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, sporządzonej w związku z wprowadzeniem istotnych zmian do projektu planu.

5. Naruszenie art. 17 pkt 9 u.p.z.p. poprzez ograniczenie okresu wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu spowodowane stanem epidemii COVID-19 oraz niezapewnienie należytej partycypacji społecznej w procedurze uchwalenia planu miejscowego. Wojewoda podniósł, że zastrzeżenia co do prawidłowości przeprowadzenia procedury uchwalenia planu miejscowego budzi kwestia czynności wyłożenia projektu przedmiotowego planu miejscowego do publicznego wglądu na podstawie art. 17 pkt 9 i 11 u.p.z.p. w okresie obowiązywania na terytorium RP stanu epidemii związanej z zagrożeniem zarażenia wirusem SARS-CoV-2 (COVID-19). Wątpliwości w tym zakresie powstają na dwóch płaszczyznach: 1) biegu terminu, 2) organizacji dyskusji publicznej, w związku z wprowadzonymi obostrzeniami, ujętymi przede wszystkim w przepisach § 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 522) oraz art. 15 zrz ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568 ze zm.), która weszła w życie z dniem 31 marca 2020. Jak wynika z treści obwieszczenia Burmistrza z dnia 6 marca 2020 r., wyłożenie do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nastąpiło w dniu 16 marca 2020 r. i miało trwać do 6 kwietnia 2020 r. Dyskusję publiczną nad zaplanowanymi w planie rozwiązaniami zaplanowano na 31 marca 2020 r. Termin zgłaszania uwag wyznaczono do dnia 21 kwietnia 2020 r. W kontekście obostrzeń wynikających z epidemii COVID-19 (wprowadzenie stanu epidemii w Polsce w dniu 20 marca 2020 r., zawieszenie terminów 31 marca 2020 r.), a wraz z nim szeregu ograniczeń, zakazów i nakazów, należy przyjąć, że zaplanowana dyskusja publiczna była niemożliwa do przeprowadzenia. W dokumentacji prac planistycznych brak jest protokołu z przeprowadzenia dyskusji. Również zapoznanie się z projektem inną drogą niż elektroniczną było właściwie nierealne, a tym samym cały proces konsultowania projektu planu miejscowego i wnoszenia do niego uwag był mocno utrudniony. W takiej sytuacji, niezależnie od zawieszenia z dniem 31 marca 2020 r. terminów, konsultacje społeczne w sprawie projektu planu miejscowego należy uznać za mocno ograniczone, a tym samym nieskuteczne. Konsultacje winny być bowiem dostępne dla wszystkich zainteresowanych, tak aby zagwarantowana została partycypacja społeczna w jego

tworzeniu. W przypadku zaś gdy czynność procedury planistycznej nie została przeprowadzona poprawnie, w szczególności nie zapewniono należytej partycypacji społecznej, to należy przeprowadzić ją ponownie w pełnym zakresie. W innym przypadku grozi to naruszeniem całego trybu i winno skutkować nieważnością uchwały.

IV. Organ nadzoru zgłosił również zastrzeżenia co do legalności treści § 18 ust. 1 pkt 2 lit. e, § 21 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 22 ust. 1 pkt 2 lit. e uchwały, zgodnie z którymi w ramach podstawowego przeznaczenia terenu dodatkowo dopuszczono m.in. lokalizację dojazdów i dojazdów, na terenach: MW, PU, P. W § 15 ust. 3 uchwały ustalono szczegółowe parametry dla działek budowlanych, uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, w tym minimalną powierzchnię działek budowlanych na terenach funkcjonalnych: MN, MNU, MW, U, Up, P, PU. Jednocześnie, stosownie do § 15 ust. 4 uchwały w przypadku m.in. dojazdów i dojazdów szczegółowe zasady i warunki określone w ust.3, nie dotyczą działek gruntów wydzielanych w celu realizacji obiektów infrastruktury technicznej, urządzeń melioracyjnych oraz dojazdów i dojazdów. Użycie takiego sformułowania, zdaniem Wojewody, można rozumieć jako możliwość wydzielenia geodezyjnego działek. Natomiast wykonanie dojazdów i dojazdów do budynków w ramach (granicach) działki budowlanej nie wymaga ich geodezyjnego wydzielenia, co oznacza, iż chodzi o wydzielenie terenów komunikacji: dróg lub ciągów pieszo-jezdnych. Zauważono, że rada gminy może określać zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Nie może jednak scedować tych uprawnień na inny organ, ani tym bardziej przekazać przysługującej jej kompetencji do określania takich zasad innym podmiotom. Ponadto, plan miejscowy (będący aktem prawa miejscowego) musi zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją, bez podawania warunków, a także bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych. Dopuszczenie zatem obiektów infrastruktury technicznej oraz terenów komunikacji i możliwość wydzielenia dowolnej działki geodezyjnej w związku z ich realizacją, może doprowadzić do zmiany przeznaczenia części terenu. Ustalenia planu są nieczytelne i mogą oznaczać niedopuszczalne przemieszczenie różnych funkcji na tym terenie oraz prowadzić do sytuacji nierozgraniczenia terenów o różnych zasadach zagospodarowania oraz doprowadzać do konfliktów w zagospodarowaniu danego terenu. Tego typu ustalenia powodują przy tym swojego rodzaju niepewność planistyczną, bo to którądy ostatecznie będzie przebiegała droga zadecyduje inny

podmiot (organ lub władający nieruchomością - Wyrok WSA w Olsztynie sygn. akt II SA/OI 98/19 z dnia 07.03.2019 r.).

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik Gminy wniósł o jej oddalenie i wyraził zgodę na procedowanie w trybie uproszczonym. Odnosząc się do zarzutów skargi według podanej w niej numeracji podniósł, że:

- I. Zgodnie z wytycznymi Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego, uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podjęte przed 01 grudnia 2020 r. nie musiały obligatoryjnie zawierać w swojej treści informacji o załączniku stanowiącym zbiór danych przestrzennych dla planu zagospodarowania przestrzennego. Skarżona uchwała została podjęta 26 listopada 2020 r., zatem godnie ze stanowiskiem organu nadzoru nie wymagała w swej treści załącznika, którego brak został wskazany w skardze. Załącznik w postaci zbioru danych przestrzennych dla m.p.z.p. został przekazany do teczki planistycznej przez wykonawcę projektu m.p.z.p.
- II. W granicach terenu objętego uchwałą od wielu lat trwa konflikt pomiędzy właścicielami nieruchomości oznaczonej jako działka gruntu nr 71/19, a właścicielami nieruchomości oznaczonych jako działki gruntu nr 70/8 i 70/9. Pomimo przygotowania przez wykonawcę projektu m.p.z.p. kilku propozycji sposobu zagospodarowania spornych terenów, nie udało się zawrzeć porozumienia pomiędzy właścicielami co do przyszłego przeznaczenia tego obszaru. Propozycja wyłączenia spornego terenu z opracowania projektu m.p.z.p. spotkała się ze sprzeciwem zarówno ze strony właścicieli działek jak i samej Rady Miejskiej. W związku z tym Burmistrz zwrócił się do Rady Miejskiej, jako przedstawiciela mieszkańców i ich interesów, do rozstrzygnięcia spornej kwestii i zajęcia stanowiska w sprawie przyszłego przeznaczenia terenów działek nr 70/8, 70/9 i 71/19. Stanowisko Rady Miejskiej, wyrażone w piśmie z 16 maja 2019 r., stanowiło więc podstawę przy dalszym projektowaniu w zakresie zagospodarowania przestrzennego miasta w przedmiotowym rejonie. Gdyby nawet uznać zarzut Wojewody za zasadny w tym zakresie, uchylanie całości uchwały z tego powodu nie znajduje uzasadnienia, gdyż zarzut dotyczy tylko uchybień w zakresie władztwa planistycznego odnoszących się do jednej działki ewidencyjnej. Zaznaczono, że ustalenia planu dotyczą tylko i wyłącznie zabudowy przyszłej, nie zaś już istniejącej. Jednocześnie skarga Wojewody w tej części nie może odnieść zamierzonego skutku z uwagi na fakt, że Wojewoda, mimo iż jest organem nadzoru, nie może działać w tym

zakresie w interesie właściciela nieruchomości, gdyż skarga w tym zakresie nosi cechy actio popularis. Uprawnienie Wojewody do złożenia skargi na akt prawa miejscowego obejmuje prawo żądania skontrolowania podjętej przez radę gminy uchwały w kontekście istotnego naruszenia prawa przy wydawaniu aktu prawnego, nie zaś obrony interesów właścicieli nieruchomości leżących w obszarze objętym uchwalonym planem miejscowym. Skarżony plan miejscowy w części objętej wskazanym zarzutem jest zgodny ze studium i dotyczy ustalenia uwarunkowań urbanistycznych dla zabudowy przyszłej, zatem w tym zakresie organ nie przekroczył władztwa planistycznego.

III.

1. Projekt m.p.z.p. opracowywany był w oparciu o rozszerzone konsultacje społeczne, prowadzone w związku z otrzymaniem przez Gminę dodatkowego, zewnętrznego dofinansowania na ten cel. W związku z tym zawiadomienie o przystąpieniu do sporządzania projektu planu i zbieranie wniosków do planu od osób fizycznych rozpoczęło po zgromadzeniu wniosków od instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania projektu m.p.z.p. W tym celu zorganizowano spotkanie z mieszkańcami (informacja o przystąpieniu do opracowania projektu uchwały i o spotkaniu ukazała się w dwutygodniku „Gazeta Warmińska”, na słupach ogłoszeniowych, na stronie dobremiasto.com.pl oraz na profilu Urzędu Miejskiego w Dobrym Mieście na portalu społecznościowym Facebook), a także dokonano publikacji ogłoszenia/obwieszczenia w prasie („Gazeta Wyborcza”), na Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Dobrym Mieście o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Dobre Miasto w rejonie ulic Wojska Polskiego 2C Fabrycznej i granicy administracyjnej miasta oraz na tablicach ogłoszeniowych Urzędu Miejskiego w Dobrym Mieście, zgodnie z wymogami art. 17 pkt 1 u.p.z.p.

2. Po wprowadzeniu w projekcie m.p.z.p. zmian wynikających ze stanowiska Rady Miejskiej z 16 maja 2019 r., projekt m.p.z.p. przekazano do ponownego zaopiniowania i uzgodnień. Burmistrz nie oczekiwał od Rady Miejskiej przedłożenia uzasadnienia stanowiska podjętego na wspólnym posiedzeniu Komisji Rady, uznając to stanowisko jako wyrażenie woli organu uchwałodawczego, co do sposobu zagospodarowania spornego terenu. Rada Miejska prowadziła w przedmiotowej sprawie korespondencję z zainteresowanymi osobami.

3. uzasadnienie wynikające z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. zostało załączone do projektu zaskarżonej uchwały, przedłożonego Radzie Miejskiej do uchwalenia na sesji 26 listopada 2020 r. Uzasadnienie znajduje się w biurze Rady Miejskiej wraz z projektem uchwały, którego dotyczy i zostało przedłożone Wojewodzie w toku postępowania nadzorczego.

4. Prognoza skutków finansowych znajdująca się w dokumentacji procedury planistycznej sporządzona (zaktualizowana) została dla ostatecznej wersji ustaleń m.p.z.p. Ze względu na długi czas realizacji opracowania i liczne zmiany, wprowadzane w ustaleniach projektu, zawiera ona omyłki pisarskie w postaci niezaktualizowanych dat.

5. W okresie trwania wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, jak również w terminie wyznaczonym na składanie uwag, nie było jakiegokolwiek zainteresowania możliwością zapoznania się z projektem planu miejscowego w wersji papierowej. W związku z powyższym uznano udostępnienie projektu drogą elektroniczną za wystarczające.

IV. dojścia i dojazdy dopuszczone w ramach poszczególnych terenów elementarnych służyć mają komunikacji wewnętrznej w granicach tych terenów, co - jak słusznie zauważa skarżący - nie wymaga wydzielenia geodezyjnego. Tereny ciągów komunikacyjnych - dróg i ciągów pieszo-jezdných - stanowią odrębne tereny elementarne, wydzielone na rysunku liniami rozgraniczającymi i oznaczone odpowiednimi symbolami, dla których zawarto ustalenia szczegółowe w treści uchwały. W związku z tym, traktowanie dojść i dojazdów, stanowiących komunikację wewnętrzną w ramach poszczególnych terenów elementarnych na równi z terenami komunikacji, takimi jak drogi czy ciągi pieszo-jezdne stanowi daleko idącą nadinterpretację. Również stwierdzenie, iż dopuszczenie wydzielenia działki geodezyjnej w związku z realizacją obiektów infrastruktury technicznej lub terenów dojść i dojazdów w ramach określonego terenu elementarnego może doprowadzić do zmiany przeznaczenia części tego terenu nie znajduje uzasadnienia w zapisach planu. Podział geodezyjny terenu w granicach terenu elementarnego nie powoduje zmiany przeznaczenia wydzielonych działek w obowiązującym planie.

Reasumując, pełnomocnik Gminy stwierdził, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż Gmina Dobre Miasto nie naruszyła w sposób istotny zasad sporządzania m.p.z.p.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył co następuje:

Skarga została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym, na podstawie art. 120 i art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, zwanej dalej: „p.p.s.a.”), na zgodny wniosek stron.

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137) oraz art. 134 § 1 p.p.s.a., sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności zaskarżonego aktu, czyli ocenia jego zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty jego podjęcia, nie będąc przy tym związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to, że zadaniem sądu administracyjnego jest sprawdzenie, czy zaskarżony akt prawny został wydany zgodnie z przepisami prawa materialnego oraz czy przy podejmowaniu zaskarżonego aktu nie zostały naruszone przepisy postępowania w stopniu wymagającym jego uchylecia.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, dalej jako: „u.s.g.”) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Stosownie do art. 93 ust. 1 u.s.g. po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Unormowania te określają kompetencje organu nadzoru, który zobowiązany jest sprawdzić czy uchwały lub zarządzenia organów samorządu wydane zostały na podstawie i w granicach prawa. Stanowi o tym art. 85 u.s.g., zgodnie z którym nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Oznacza to, że legitymacja organu nadzoru nie jest związana z kwestią naruszenia interesu prawnego, lecz z kompetencjami nadzorczymi i obiektywnym kryterium legalności. Organ nadzoru może oceniać skalę naruszenia i jego wpływ na obowiązywanie aktu planistycznego niezależnie od tego czyjego konkretnie interesu prawnego naruszenie dotyczy. Organ nadzoru uprawniony jest do zastosowania przysługujących mu kompetencji nadzorczych w stosunku do wszystkich

uchwał i zarządzeń z zakresu działalności gminnej, jeżeli tylko stwierdzi, że doszło do naruszenia prawa.

Z mocy art. 3 ust. 1 u.p.z.p. gminie przysługuje prawo władztwa planistycznego, realizowane w drodze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym rada gminy ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu zgodnie z przepisami u.p.z.p. Ustawa ta określa procedury uchwalania planu miejscowego, a także merytoryczne treści, które powinny zostać obowiązkowo określone w planie (art. 15 ust. 2) lub w zależności od potrzeby (art. 15 ust. 3 u.p.z.p.). Stosownie do art. 15 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy musi być zgodny z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, a także musi zawierać uzasadnienie. Oznacza to, że gmina nie może przysługującego jej władztwa wykonywać dowolnie, a jej samodzielność w tym względzie nie jest nieograniczona. Uprawnienia gminy do ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu nie mogą być nadużywane (por. wyrok NSA z dnia 15 maja 2008r., sygn. akt II OSK 1716/07, publ. LEX nr 497579). W orzecnictwie sądów administracyjnych przyjmuje się powszechnie, że przepisy u.p.z.p. upoważniają gminę do wprowadzania na jej obszarze określonych ograniczeń w wykonywaniu prawa własności, jak i ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej, poprzez właśnie ustalenie w akcie prawa miejscowego przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w planie określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu. Ograniczenia te gmina może wprowadzać jednak w odpowiedniej proporcji do celów koniecznych dla zapewnienia racjonalnej gospodarki przestrzennej stanowiącej element szeroko rozumianego porządku publicznego. W judykaturze i piśmiennictwie nie budzi wątpliwości, że prawo własności mimo, że jest najsilniejszym prawem podmiotowym, korzystającym z gwarancji konstytucyjnych i ustawowych, nie ma jednak charakteru absolutnego i nieograniczonego. Ograniczenia te dopuszcza Konstytucja RP w art. 64 ust. 3, stanowiąc, że własność może być ograniczona w drodze ustawy i w zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z zachowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem ingerencji w sferę praw i wolności jednostki nadmiernej w stosunku do chronionej wartości. Przepis art. 31 ust. 1 Konstytucji stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa

lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Z przepisami tymi koresponduje art. 6 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Stosownie do ust. 2 art. 6 każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. W przepisie tym zaakcentowano, że każdy podmiot ma prawo do zagospodarowania swojego terenu, ale zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Podobnie absolutnego charakteru nie ma zasada swobody działalności gospodarczej. W wyroku z 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07 Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że działalność gospodarcza może i musi podlegać różnego rodzaju ograniczeniom. Art. 22 Konstytucji stawia w tym względzie dwa warunki: w płaszczyźnie formalnej wymaga, by ograniczenie było wprowadzone w drodze ustawy, w płaszczyźnie materialnej zaś - by uzasadnione było „ważnym interesem publicznym”. Ów „ważny interes publiczny” - choć jest kategorią ocenną - nie może być interpretowany rozszerzająco ani prowadzić do ograniczenia innego odrębnego prawa, a konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenie musi być na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z zasadą swobodnej działalności gospodarczej rachunek aksjologiczny przeważał na jego korzyść”. Organ, któremu powierzono realizację władztwa planistycznego musi zatem wyważyć interesy prawne wielu podmiotów, które mogą być uwzględnione, jeżeli nie naruszy to wymagań ładu przestrzennego i obowiązujących już powszechnie przepisów prawa.

W art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustawodawca przyjął, że istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W doktrynie przyjmuje się, że tryb sporządzania aktu planistycznego odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia tych aktów. W przypadku planu

miejscowego są to czynności (kolejne etapy) określone w art. 14 - 20 u.p.z.p. Zaniechanie którejś z czynności może stanowić istotne naruszenie trybu, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części. Natomiast co do zasad sporządzania planu, o których wspomina art. 28 ust. 1 u.p.z.p., to nie zostały one w ustawie skatalogowane. Do pojęcia zasad odwołuje się art. 1 pkt 1 ustawy, który stanowi, że ustawa określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Zasady sporządzania planu miejscowego, jak podnosi się w orzecznictwie i piśmiennictwie, powinny być interpretowane jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki). O istotności naruszenia zasad lub trybu decyduje wpływ stwierdzonego naruszenia na treść rozstrzygnięcia planistycznego bądź na prawa uczestników procesu planistycznego (zwłaszcza właścicieli nieruchomości) zagwarantowane im przede wszystkim w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 251-253; por. też wyrok NSA z 12 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 3575/18, publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej jako: „CBOSA”).

W doktrynie i w orzecznictwie przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał, powodujące pozostawanie uchwały w sprzeczności z określonym przepisem prawnym (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101, 102; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lutego 1998r., sygn. II SA/Wr 1459/97; z 8 lutego 1996r., sygn. SA/Gd 327/95, publ. w CBOSA).

Sąd zgadza się z Wojewodą, że w rozpatrywanym przypadku doszło do nadużycia przez organy gminy władztwa planistycznego, przejawiającego się niezachowaniem jawności i przejrzystości procedur planistycznych (art. 1 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p.), w tym niewyczerpaniem wymaganej procedury w zakresie zapewnienia

udziału społeczeństwa w pracach nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, wbrew wymogom art. 1 ust. 2 pkt 11 i art. 17 pkt 9 u.p.z.p. oraz brakiem jakiegokolwiek uzasadnienia przyjętych rozwiązań, szczególnie w kontekście składanych wniosków i uwag domagających się utrzymania dotychczasowego przeznaczenia spornego terenu jako usług nieuciążliwych.

W sprawie nie jest sporne, że w toku prac planistycznych organy gminy zmieniły znacząco dotychczasową koncepcję zagospodarowania terenu objętego uchwałą intencyjną, po uprzednim wyłożeniu projektu uchwały do publicznego wglądu, zorganizowaniu dyskusji publicznej, wniesieniu uwag. Nie budzi zastrzeżeń Sądu procedowanie nad projektem m.p.z.p. przed wprowadzeniem opisanej w skardze zmiany. Nie ma też podstaw do negowania możliwości wprowadzenia zmian do projektu uchwały z inicjatywy rady gminy. Przepisy nie wymagają, aby inicjatywa musiała zachować jakąś szczególną formę. Istotne jest tylko, aby wobec wprowadzonych zmian ponowione zostały czynności, o których mowa w art. 17, w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Stanowi o tym art. 19 u.p.z.p. Wprowadzone zmiany wymagały bezspornie powtórzenia procedury planistycznej w zakresie uzgodnień i udziału społeczeństwa. W tym zakresie Burmistrz uzyskał wymagane stanowiska organów współdziałających, które nie zanegowały jego treści. Także Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Olsztynie wydał w dniu 14 stycznia 2020 r. pozytywną opinię (ZNS.4082.117.2019.KR), wnosząc tylko o uwzględnienie uwag, aby obszar zabudowy przemysłowo-usługowej nie powodował uciążliwości pogarszających warunki użytkowania budynków sąsiednich i lokali mieszkalnych, nie pogarszał stanu środowiska oraz aby uwzględnione były dopuszczalne poziomy hałasu. Lokalny prawodawca zawarł w tym względzie w § 6 ust. 1 pkt 1-4 i pkt 10 m.p.z.p. zapisy, które miałyby ograniczać oddziaływanie potencjalnych przedsięwzięć z terenu PU na tereny sąsiednie. Oczywistym jest przy tym, że zmiana uprzednio dopuszczonego przeznaczenia z usług nieuciążliwych na przemysłowy zmienia całkowicie charakter otoczenia i niewątpliwie może wiązać się ze zwiększeniem uciążliwości dla znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie terenów zabudowy mieszkaniowej, nawet przy podejmowanych rozwiązaniach technologicznych minimalizujących wytwarzanie hałasu, pyłów i innych zanieczyszczeń. Dlatego szczególnie istotne było umożliwienie lokalnemu społeczeństwu zapoznanie się z dokonanymi zmianami i wyjaśnienie motywów ustalenia przeznaczenia terenów oznaczonych jako PU – tereny zabudowy

przemysłowo-usługowej, składów i magazynów. W rozpatrywanym przypadku organ wykonawczy gminy prawidłowo ogłosił w dniu 6 marca 2020 r. o ponownym wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, wyznaczył termin wyłożenia od 16 marca do 6 kwietnia 2020 r., pouczył o prawie wnoszenia uwag i zainteresowani uwagi takie wnieśli. W aktach sprawy nie ma natomiast żadnej informacji na temat odbycia dyskusji publicznej na temat wprowadzonych zmian. Art. 17 pkt 9 u.p.z.p. wymaga, aby w czasie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu została zorganizowana co najmniej jedna dyskusja publiczna nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. Organ wyznaczył wprawdzie termin dyskusji na 31 marca 2020 r., ale nie wiadomo czy dyskusja się odbyła, czy nie i ewentualnie z jakim skutkiem. W aktach sprawy nie ma żadnej wzmianki na ten temat. Zaznaczyć należy, że art. 17 pkt 9 u.p.z.p. nie określa formy dyskusji publicznej. Dlatego jej zaniechania nie można tłumaczyć i usprawiedliwiać a priori panującą w tym czasie pandemią. Przy uchwalaniu planu nie miał zastosowania art. 15 zrr ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568), zgodnie z którym w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 bieg przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów: 1) od zachowania których jest uzależnione udzielenie ochrony prawnej przed sądem lub organem, 2) do dokonania przez stronę czynności kształtujących jej prawa i obowiązki, 3) przedawnienia, 4) których niezachowanie powoduje wygaśnięcie lub zmianę praw rzeczowych oraz roszczeń i wierzytelności, a także popadnięcie w opóźnienie, 5) zawitych, z niezachowaniem których ustawa wiąże ujemne skutki dla strony, 6) do dokonania przez podmioty lub jednostki organizacyjne podlegające wpisowi do właściwego rejestru czynności, które powodują obowiązek zgłoszenia do tego rejestru, a także terminów na wykonanie przez te podmioty obowiązków wynikających z przepisów o ich ustroju - nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres. Przepis ten ma charakter szczególny i nie może być interpretowany rozszerzająco. Zgodnie z jego brzmieniem ma on zastosowanie tylko do terminów przewidzianych przepisami prawa administracyjnego, a więc takich, których zakres jest wyraźnie wskazany w przepisie prawa, a nie takich, które organy kształtują na podstawie przepisów prawa, tak jak ma to miejsce

w procedurze uchwalania planu (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/OI 738/20, publ. w CBOSA).

Brak przeprowadzenia dyskusji publicznej w niniejszej sprawie, co do wprowadzonych zmian w trakcie procedowania nad uchwaleniem m.p.z.p., jest tym bardziej rażący, że przyjęte przeznaczenie dla terenu oznaczonego jako PU nie jest akceptowane przez przeważającą liczbę mieszkańców i właścicieli nieruchomości objętych planem, a w aktach sprawy nie ma żadnej argumentacji, która wyjaśniałaby motywy przyjętych rozwiązań.

Pełnomocnik Gminy twierdzi, że uzasadnienie do projektu uchwały zostało sporządzone i znajduje się w biurze Rady Miejskiej wraz z projektem uchwały, którego dotyczy i zostało przedłożone Wojewodzie w toku postępowania nadzorczego. Okoliczność ta nie znajduje jednak potwierdzenia w aktach sprawy, brak w nich jakiegokolwiek uzasadnienia do m.p.z.p. Organ nadzoru także powołuje się na jego brak, co przekonuje, że nie zostało mu ono przekazane. Brak uzasadnienia zaskarżonej uchwały stanowi istotne naruszenie w niniejszej sprawie, bowiem uniemożliwia ocenę motywów jakie legły u podstaw wprowadzenia na przeważającym obszarze objętym granicami m.p.z.p. terenów zabudowy przemysłowo-usługowej, składów i magazynów (PU). W rozstrzygnięciu o sposobie rozpatrzenia uwag, stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały, podniesiony został w tym względzie tylko jeden ogólnikowy argument, że jest to zgodne z polityką przestrzenną Gminy. Nie tłumaczy to jednak jakie racje, prócz indywidualnego interesu np. właściciela działki nr 71/19, który jest oczywisty, przemawiały za zmianą dotychczasowego zagospodarowania terenu, funkcjonującego od wielu lat jako usługowo-magazynowy w sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej. Zmiana dotychczasowego przeznaczenia z usługowego na przemysłowy niewątpliwie może wiązać się ze zwiększeniem uciążliwości dla znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie terenów zabudowy mieszkaniowej. Tym samym wprowadzona zmiana w zagospodarowaniu terenu wymaga starannego i wyczerpującego uzasadnienia, gdyż m.p.z.p. podlega zaskarżeniu przez podmioty, których interes prawny został naruszony, a także kontroli organu nadzoru i sądów administracyjnych pod kątem zgodności z prawem. Art. 15 ust. 1 u.p.z.p. jednoznacznie zobowiązuje do sporządzenia uzasadnienia m.p.z.p. i określa jego zakres. Na tle tego unormowania ukształtował się w orzecznictwie pogląd, który skład orzekający podziela, że brak uzasadnienia m.p.z.p. nie zawsze musi stanowić

istotne naruszenie prawa. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2136/16 wyjaśnił (na kanwie art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w aktualnym brzmieniu), że choć nie ulega wątpliwości, że brak uzasadnienia rozwiązań merytorycznych jest sytuacją niepożądaną z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP), to jednak możliwość ustalenia argumentacji, jaką kierował się organ podejmując uchwałę, z całokształtu materiałów przedstawionych przez organ planistyczny sanuje tę nieprawidłowość (por. też wyrok NSA z 18 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 1315/18, publ. w CBOSA). W niniejszej sprawie taka sytuacja jednak nie występuje. Nawet w odpowiedzi na skargę pełnomocnik Gminy nie wyjaśnił, jakie względy, prócz istniejącego konfliktu, przemawiały za uwzględnieniem wniosków właściciela działki 71/19.

Stosownie do pkt 1 art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w uzasadnieniu przedstawia się sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4. W myśl art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ładu przestrzennego. Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.p.z.p. należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Zauważyć należy w tym miejscu, że podejmując działania w zakresie ustalenia zagospodarowania przestrzennego gminy organy powinny uwzględniać obowiązujące już na danym terenie uwarunkowania faktyczne i prawne. Przepis art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wskazuje różne aspekty, które lokalny prawodawca musi uwzględniać przy uchwalaniu planu, np.: walory architektoniczne i krajobrazowe (pkt 2), wymagania ochrony środowiska (pkt 3), wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi (pkt 5), walory ekonomiczne przestrzeni (pkt 6), prawo własności (pkt 7), potrzeby interesu publicznego (pkt 9), potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej (pkt 10), zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach planistycznych (pkt 11), zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych (pkt 12). Stosownie do art. 1 ust. 3 u.p.z.p. ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. W świetle

powyższych regulacji uzasadnienie do m.p.z.p. powinno wyjaśniać jakie względy przemawiały za wprowadzeniem nowej funkcji na już zagospodarowanym terenie, której sprzeciwiają się mieszkańcy i właściciele sąsiednich terenów. Dlaczego nie uwzględniono uwag społeczności lokalnej. Organy gminy powinny wykazać, że wyważyły przeciwstawne interesy prawne właścicieli terenów objętych m.p.z.p. i planowane zagospodarowanie spornego terenu ma uzasadnienie faktyczne i prawne. W powołanym wyżej wyroku z 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2136/16 NSA akcentował, że „Gmina realizując politykę przestrzenną ma obowiązek przy uchwalaniu planu miejscowego uwzględnić nie tylko kwestie wynikające z ochrony prawa własności, ale też inne wartości wynikające z art. 1 ust. 2 u.p.z.p., w tym wymagania ładu przestrzennego, ochrony środowiska lub potrzeby interesu publicznego. Brzmienie przepisów u.p.z.p. jednoznacznie wskazuje, że prawo własności nie uzyskało prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do pozostałych wartości określonych w powołanym przepisie, w szczególności w odniesieniu do potrzeb interesu publicznego, ochrony zdrowia i środowiska. Przyjęte w ustawie rozwiązania prawne oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopublicznego, interesu gminy, interesu publicznego i interesu indywidualnego. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesu indywidualnego) i interesu publicznego. Ma to szczególne znaczenie w przypadku kolizji tych interesów”. Brak uzasadnienia przyjętych rozwiązań, którym aktywnie sprzeciwiała się społeczność lokalna w toku procedury uchwalania m.p.z.p., uniemożliwia ocenę ich zasadności i czyni działanie organu dowolnymi. W orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się uwagę, że ogólnikowe uzasadnienie, jak również jego brak, stanowi uchybienie, które może mieć wpływ na wynik sprawy, bowiem w praktyce uniemożliwia ocenę i kontrolę toku rozumowania organów administracji publicznej, a co za tym idzie – pozbawia zainteresowanych, organ nadzoru i sąd możliwości polemizowania z ich oceną stanu faktycznego i prawnego sprawy, i to nawet wtedy, gdy można przypuszczać, czym organy mogły się kierować (por. wyrok NSA z 7 lutego 2006 r., sygn. akt I FSK 550/05, z dnia 25 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1849/12, publ. w CBOSA). Wobec uwag pełnomocnika o zgodności m.p.z.p. ze studium, zauważyć należy, że ustalenia studium, mimo że są wiążące dla uchwalanych m.p.z.p. (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.), to nie zwalnia to organów gminy z wyważenia interesów prawnych podmiotów, których praw i obowiązków dotyczą ustalenia planu. Tym bardziej, że to organy gminy mają realny

wpływ na treść studium i mogą je w każdym czasie zmienić, tak jak to uczyniono w niniejszej sprawie.

Odnosząc się do akcentowanej przez Wojewodę okoliczności, że działka nr 70/9 jest objęta pozwoleniem na budowę, to zasadnie pełnomocnik Gminy wywodził, że ustalenia planu wiążą na przyszłość, a tym samym nie ingerują w prawa nabyte z pozwolenia na budowę. Z wniesionych uwag wynika, że pozwolenie na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego z garażem na działce nr 70/9, wydane 19 września 2017 r. jest w trakcie realizacji. Fakt ten nie wyklucza ustalenia w planie odmiennego przeznaczenia terenu. Treść art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. potwierdza, że ustalenia m.p.z.p. mogą być inne niż wydanej decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie z tym unormowaniem ustalenia planu co do zasady mają pierwszeństwo przed ustaleniami wynikającymi z decyzji o warunkach zabudowy. Decyzje te na skutek uchwalenia planu podlegają stwierdzeniu wygaśnięcia. Wyjątek określony w art. 65 ust. 2 u.p.z.p. jest wyrazem poszanowania przez ustawodawcę ochrony praw nabytych, a więc prawa do realizacji inwestycji w sposób przewidziany w udzielonym pozwoleniu na budowę i zatwierdzonym projekcie budowlanym (por. wyroki NSA z 27 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 2617/13, publ. w CBOSA). W wyroku z 28 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1964/16, NSA wyjaśnił, że ustalenia planu nie wpływają na realizację uprawnień wynikających z uprzednio wydanego pozwolenia na budowę, gdyż plan miejscowy określa przeznaczenie gruntu na przyszłość. Przepisy planu nie nakazują ich aktywnego wdrażania właścicielom. Tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z planem. Stanowi o tym art. 35 u.p.z.p. Tym samym organ planistyczny może ustalić w planie odmiennie przeznaczenie terenu niż wynikające z wydanej uprzednio decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli wykaże, że są ku temu racjonalne powody i nie będzie to stanowiło nadużycia władztwa planistycznego.

Stosownie do art. 15 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. uzasadnienie do m.p.z.p. powinno zawierać także omówienie zgodności ustaleń m.p.z.p. ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W rozpatrywanym przypadku w aktach sprawy brak jest, na co zasadnie zwrócił uwagę Wojewoda, jakiegokolwiek analizy ustaleń studium. Nie wiadomo nawet z jakiej daty jest uchwała w sprawie studium stanowiąca podstawę ustaleń m.p.z.p. Z akt sprawy wynika, że procedura

zmiany studium toczyła się równolegle z wprowadzaniem zmian w projekcie m.p.z.p. Powinno zostać sprecyzowane, które studium stanowiło podstawę ustaleń m.p.z.p. Z rysunku planu wynika tylko, że sporne tereny oznaczone w m.p.z.p. jako PU – teren zabudowy przemysłowo-usługowej, składów i magazynów, to według studium teren produkcji, usług i handlu oraz obszar rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych o mocy przekraczającej 100 kW ze strefami ochronnymi. Mając powyższe na uwadze, Sąd zwrócił uwagę na istotną niespójność pomiędzy tak określonymi przeznaczeniami. W planie dopuszczono bowiem na analizowanym terenie zabudowę przemysłową, bez konkretyzacji rodzaju tego przemysłu, a więc każdy rodzaj przemysłu poza przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (§ 6 ust. 1 pkt 1 uchwały). Zgodnie ze Słownikiem języka polskiego PWN „przemysł” to produkcja materialna polegająca na wydobywaniu z ziemi bogactw naturalnych i wytwarzaniu produktów w sposób masowy przy użyciu urządzeń mechanicznych. Z kolei „produkcja” oznacza zorganizowaną działalność mającą na celu wytwarzanie jakichś towarów, usług lub dóbr kultury. Pojęcia te nie są tożsame. Przemysł wykracza poza produkcję. O ile według rysunku studium, dopuszczono na analizowanym terenie przemysł energetyczny, to ustalenia studium nie zezwalają na inny rodzaj przemysłu. W tym zakresie m.p.z.p. narusza ustalenia studium. Aktualnie obowiązująca treść art. 20 ust. 1 u.p.z.p. nie wymaga aby studium i plan miejscowy zawierały identyczne ustalenia. Tak też omawiane zagadnienie prawne jest postrzegane w ugruntowanym orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Unormowanie to zostało zmienione przez art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. (Dz.U. Nr 130 poz. 871), zmieniającej u.p.z.p. z dniem 21 października 2010 r. Pierwotnie przepis ten wymagał „zgodności” planu ze studium, sformułowanie to zastąpiono wskazaną nowelą pojęciem „nie narusza ustaleń studium”. Zmiana ta wynikała z tego, że dotychczasowe sformułowanie powodowało często, wbrew intencjom autorów studium, niemożliwość uchwalenia planu, gdyż trudno było ustalić, czy proponowane w planie rozstrzygnięcie jest zgodne ze studium, skoro było w studium nieokreślone (tak: uzasadnienie projektu ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – Sejm VI kadencji, nr druku 812). Z drugiej strony ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). W wyroku z 17 września 2020 r., sygn. akt II OSK

1343/20, (publ. w CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego powinno się postrzegać jako kontynuację identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Chodzi o to, aby granice poszczególnych terenów określone w studium i później przyjęte w planie zagospodarowania przestrzennego były jak najbardziej ze sobą zbieżne. W orzecznictwie podkreśla się przy tym, że zakres i sposób związania uzależniony jest od stopnia szczegółowości ustaleń zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W rozpatrywanym przypadku Sąd nie znajduje podstaw do dopuszczenia w m.p.z.p. ogólnie przemysłu.

Zasadnie również organ nadzoru wskazał na brak aktualności prognozy skutków finansowych, z której treści jednoznacznie wynika, że uwzględnia stan na 2018 r., a więc sprzed zmiany koncepcji przeznaczenia terenów oznaczonych jako PU.

Na uwzględnienie zasługuje również zarzut naruszenia art. 67a ust. 5 u.p.z.p. Stosownie do ust. 1 i ust. 2 pkt 4 tego artykułu organy właściwe do sporządzania projektów planów miejscowych tworzą oraz prowadzą, w tym aktualizują i udostępniają, zbiory danych przestrzennych w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. z 2021 r. poz. 214), zwane dalej "zbiorami". Zgodnie z ust. 5 dane przestrzenne tworzone dla aktów, o których mowa w ust. 2, stanowią załącznik do uchwały przyjmującej akt. W myśl art. 67c ust. 1 Organy, o których mowa w art. 67a ust. 1, tworzą i aktualizują dane przestrzenne dla aktów, o których mowa w art. 67a ust. 2, w toku prowadzonej procedury planistycznej, przy czym dane, o których mowa w art. 67a ust. 3 pkt 1 i 2, tworzone są najpóźniej w terminie 30 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia danego aktu albo jego zmiany. Przepisy te zostały dodane na mocy art. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 782) i po 6-miesięcznym vacatio legis obowiązują od 31 października 2020 r. Ustawodawca nie wyłączył ich stosowania wobec procedur planistycznych wszczętych przed ich wejściem w życie. Zgodnie z art. 17 ustawy zmieniającej - w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie art. 5 niniejszej ustawy organy, o których mowa w art. 67a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 5, tworzą zbiory danych przestrzennych w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. z 2020 r. poz. 177 i 284) wraz z danymi

przestrzennymi dla aktów, o których mowa w art. 67a ust. 2 ustawy zmienianej w art. 5, obowiązujących w dniu wejścia w życie art. 5 niniejszej ustawy, w zakresie określonym w art. 67a ust. 3 ustawy zmienianej w art. 5. Oznacza to, że tylko akty planistyczne obowiązujące na dzień 31 października 2020 r. mogą mieć tworzone przedmiotowe zbiory poza procedurą planistyczną, inne akty muszą uwzględniać dane przestrzenne wytworzone przed uchwaleniem planów miejscowych. Z treści art. 67c ust. 1 u.p.z.p. można wnioskować, że dane przestrzenne, o których mowa w art. 67a ust. 3 u.p.z.p. powinny być tworzone i aktualizowane najpóźniej w terminie 30 dni od momentu uzasadniającego ich wykorzystanie. Jest to termin maksymalny i nie zwalnia z wykonania obowiązku. Jeżeli pełnomocnik twierdzi, że omawiane dane zostały sporządzone, to nie było przeszkód do ich przedłożenia. Faktem jest natomiast, że nie stanowią one integralnej części uchwały, jako jej załącznik, czego wyraźnie wymaga art. 67a ust. 5 u.p.z.p.

Sąd nie podziela natomiast zarzutu z pkt IV skargi, kwestionującego dopuszczalność lokalizacji w ramach podstawowego przeznaczenia terenu dojść i dojazdów bez określenia ich przebiegu. Nie budzi wątpliwości Sądu, że chodzi tu o komunikację wewnętrzną, która nie wymaga uściślenia na etapie uchwalania planu. Stosownie do art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W myśl tego unormowania w planie miejscowym dokonuje się rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, czyli konkretyzuje się lokalizację takiego zamierzenia. W związku z tym lokalny prawodawca nie musi określać przebiegu dojść i dojazdów o charakterze wewnętrznym, których przebieg może zależeć od zamierzeń inwestora i jego woli co do ostatecznego zakresu zagospodarowania działki.

W analizowanym planie wskazano przebieg dróg publicznych i niektórych dróg wewnętrznych, a także przebieg istniejących linii elektroenergetycznych średniego napięcia. Wadliwie nie wykazano natomiast przebiegu gazociągu i nie wyznaczono w planie pasów technologicznych dla linii elektroenergetycznych. Odrębne przepisy prawa nie normują szerokości pasów technologicznych dla linii elektroenergetycznych. Energa-Operator S.A. na etapie składania wniosków prosiła o uwzględnienie strefy ograniczonego zagospodarowania w odległości 5 m od skrajnego przewodu linii (ok. 6,5 m od osi linii w obie strony). W wyroku z 31 maja 2017 r., sygn. akt I OSK 2618/16

(publ. CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że jeżeli przepisy prawa nie regulują szerokości pasów technologicznych, pasów ochronnych dla linii energetycznych to pasy takie każdorazowo wyznaczane są przez inwestora. Wyznaczenie takich pasów w uchwalanym planie miejscowym jest istotne, gdyż ich przebieg wpływa na realizację uprawnień do nieruchomości, a także służy zapewnieniu prawidłowej, niezakłóconej eksploatacji linii elektroenergetycznej i uniknięciu zagrożeń pożarowych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 755) przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw lub energii, jest obowiązane utrzymywać zdolność urządzeń, instalacji i sieci do realizacji zaopatrzenia w te paliwa lub energię w sposób ciągły i niezawodny, przy zachowaniu obowiązujących wymagań jakościowych. W ustawie o gospodarce nieruchomościami ustawodawca przewidział instrumenty prawne, które umożliwiają realizację tego obowiązku przez przedsiębiorstwo energetyczne w sytuacji braku zgody właściciela lub użytkownika wieczystego gruntu na wejście na nieruchomość. Zgodnie z art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami lokalizacja lub przebudowa linii elektroenergetycznej musi być zgodna z planem miejscowym. Dlatego ważne jest, aby w planie miejscowym określony został przebieg linii elektroenergetycznych wraz z pasem ochronnym (por. wyrok WSA z , sygn. akt II SA/OI 23/21, publ. w CBOSA).

W sposób istotny narusza prawo treść § 12 ust. 3 pkt 4 m.p.z.p., w której dopuszczono możliwość lokalizacji nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na terenach funkcjonalnych oznaczonych jako MN, MNU, MW, U, Up, PU, P, Wr zgodnie z przepisami odrębnymi. Taki zapis oznacza, że na wskazanym terenie mogą być prowadzone inwestycje w sposób określony wyłącznie przez inwestora, a zatem z pominięciem procedury uchwalania planu miejscowego. Takiego działania nie można pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach. Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. to do zadań własnych gminy, a nie do inwestora, należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których należy wyważyć interesy indywidualnych podmiotów – właścicieli terenów wymaganych do przeznaczenia pod inwestycję celu publicznego. W niniejszym m.p.z.p. nie określono też zasad modernizacji istniejącej infrastruktury. Brak określenia w planie przebiegu

istniejących i dopuszczonych do realizacji nowych urządzeń infrastruktury technicznej i zasad ich modernizacji stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. ustanawia obowiązek określenia w planie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. b i c rozporządzenia wspomniane zasady powinny zawierać: określenie warunków powiązań układu sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej.

Omówione nieprawidłowości uzasadniają stwierdzenie nieważności zaskarżonego m.p.z.p. w całości.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się uwagę na potrzebę rozważenia w każdej konkretnie sprawie, czy zachodzą naruszenia uzasadniające stwierdzenie nieważności planu miejscowego „w całości lub części”. Nie każde bowiem „istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego” i nie każde „istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego” może skutkować stwierdzeniem nieważności całego planu miejscowego. Zarówno istotne naruszenie zasad, jak i istotne naruszenie trybu może dotyczyć tylko określonego fragmentu planu miejscowego i pozostawać bez wpływu dla ustaleń obowiązujących na innych terenach objętych planem. W wyroku z 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2296/19, publ. w CBOSA, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że tylko wadliwe ustalenia, które dezintegrują postanowienia całego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skutkują stwierdzeniem nieważności uchwały przyjmującej ten plan w całości. W przeciwnym razie nieważność dotyczyć może tylko części planu (por. też wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2011 r., II OSK 1287/11 oraz z dnia 19 listopada 2014 r., II OSK 1063/13). W wyroku z dnia 27 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2406/18 Naczelny Sąd Administracyjny akcentował, że „istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego może spowodować nieważność tego planu „w całości lub części”. O zakresie zaistniałej nieważności decydują, oczywiście, okoliczności konkretnej sprawy. Chodzi tu zwłaszcza o ewentualność zidentyfikowania w konkretnym przypadku wystąpienia li tylko ograniczonego możliwego wpływu stwierdzonego naruszenia na treść uchwalonego planu miejscowego – wpływu obejmującego swym

zakresem jedynie określoną część lub fragment planu". Oznacza to, że określone naruszenie może wypełniać przesłankę do stwierdzenia nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w całości lub części, w zależności od tego w jakim zakresie ma to wpływ dla funkcjonowania w obrocie prawnym uregulowań prawnych danego aktu. Jeżeli po wyeliminowaniu wadliwych uregulowań, akt będzie spełniał cel jakiemu ma służyć, nie jest zasadne stwierdzenie nieważności aktu w całości.

W rozpatrywanym przypadku konieczne jest wyeliminowanie całego m.p.z.p., gdyż zakwestionowany teren PU, zajmuje znaczną, centralną część planu. Jego funkcjonowanie warunkuje ustalenia dla terenów sąsiednich, a więc wpływa na ustalenia całego planu. Tak samo wadliwe ustalenia w zakresie infrastruktury technicznej dotyczą całego obszaru planu. Poza tym stwierdzone braki w dokumentacji planistycznej dotyczą całego m.p.z.p.

Mając powyższe na uwadze, Sąd uwzględnił skargę i stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały, na podstawie art. 147§ 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA
Wojciech Grabowski
Wojciech Grabowski

